

MEKANISME PENGAWASAN DEWAN PENGAWAS SYARIAH TERHADAP BANK PEMBANGUNAN DAERAH (BPD) DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Dani El Qori
Institut Keislaman Abdullah Faqih Gresik,
E-mail: elqori@yahoo.com

Abstract: This study attempts to reveal the mechanism of supervision conducted by the Syariah Supervisory Board (Dewan Pengawas Syariah /DPS) in BPD DIY Syariah, roles and tasks of the DPS in BPD DIY Syariah, and the implementation of PBI No. 11/33/PBI/2009, in particular regarding the duties and responsibilities of DPS. This research is a field research that uses descriptive analysis approach. Data were collected through interviews, observation, and literature or document review. This study indicates that the control mechanisms of the DPS in BPD DIY Syariah is by using the method of sample tests carried out either weekly or biannually. To strengthen the results of the sample test, the DPS also asks for information from the staff of BPD DIY Syariah, particularly with respect to operational bank products. Samples of transaction documents are analyzed for conformance with the principles of Shari'ah. In general, the DPS in BPD DIY Syariah has implemented his duties and responsibilities in accordance with PBI No. 11/33/PBI/2009. However, the DPS cannot run control management well, especially in terms of planning and supervision.

Keywords: the Syariah Supervisory Board, the principles of Syariah, bank.

Pendahuluan

Dewasa ini, dunia keuangan berbasis shari'ah berkembang sangat pesat. Varian instrumen keuangan berbasis shari'ah juga semakin banyak dan terus dikembangkan, dengan memunculkan instrumen

baru yang tidak bertentangan dengan prinsip shari'ah. Perkembangan ini tidak hanya merambah negara-negara berpenduduk mayoritas Muslim, tetapi juga merambah negara-negara di Eropa dan Amerika yang mayoritas penduduknya non-Muslim. Hal ini ditandai dengan menjamurnya lembaga-lembaga keuangan berbasis shari'ah, baik lembaga keuangan bank maupun bukan bank.

Di Indonesia, perkembangan Bank Syariah ditandai dengan beberapa kenyataan, di antaranya semakin banyaknya bank konvensional yang membuka unit usaha shari'ah (UUS) dengan menerapkan sistem shari'ah dalam unit tersebut. Selain itu, jumlah Bank Umum Syariah (BUS) juga semakin bertambah setiap tahunnya. Dana pihak ketiga yang dihimpun oleh Bank Syariah juga mengalami pertumbuhan yang signifikan. Lebih jelasnya, bisa dilihat pada tabel berikut ini¹:

	2008	2009	2010	Mei 2011
Jumlah BUS	5	6	11	11
Jumlah UUS	27	25	23	23
Jumlah kantor BUS	581	711	1.215	1.280
Jumlah kantor UUS	241	287	239	298
Jumlah dana pihak ke tiga	36,852 T	52,271 T	78,036 T	82,861 T

Keterangan: tabel pertumbuhan Bank Syariah

Pertumbuhan yang signifikan ini mengandung konsekuensi tersendiri dengan meningkatnya persaingan bisnis antar-lembaga keuangan shari'ah, terutama Bank Syariah. Persaingan ini bisa berujung pada persaingan tidak sehat yang mengakibatkan terabaikannya prinsip-prinsip shari'ah dalam operasional Bank Syariah. Padahal sesuai dengan namanya, Bank Syariah dituntut untuk patuh terhadap ajaran shari'ah.

Ketidaksesuaian pelaksanaan produk suatu Bank Syariah dengan prinsip shari'ah yang terjadi di beberapa tahun terakhir,² memunculkan

¹ Bank Indonesia, data statistik Bank Syariah bulan Mei 2011.

² Misalnya penulis pernah mendapatkan selebaran promosi pembiayaan modal kerja *muḍārabah* dari salah satu BPRS di Surabaya. Di selebaran itu tercantum varian

persepsi bahwa produk Bank Syariah tidak lain hanyalah riba yang “di-shari’ah-kan”. Tentu saja hal ini menjadi sebuah tantangan besar bagi dunia perbankan shari’ah di tengah-tengah euforia pesatnya perkembangan Bank Syariah. Fenomena ini sungguh ironis, mengingat tujuan utama dari lahirnya Bank Syariah adalah untuk menjalankan ajaran shari’ah dalam kegiatan keuangan. Namun apa yang terjadi saat ini, tidak lain adalah merupakan deviasi atas tujuan awal dari berdirinya Bank Syariah.

Bank Syariah dituntut menjaga dan mempertahankan ke-shari’ah-annya. Oleh karenanya diperlukan pihak yang berperan untuk mengawasi ke-shari’ah-an dari Bank Syariah. Untuk menjaga ke-shari’ah-an dalam lembaga keuangan shari’ah, dibentuklah Dewan Pengawas Syariah (DPS) pada setiap lembaga keuangan shari’ah, baik itu lembaga keuangan bank maupun bukan bank. DPS inilah yang menjadi salah satu faktor paling signifikan yang membedakan antara lembaga keuangan shari’ah dan lembaga keuangan konvensional.³

Menurut Yusuf Talal, DPS selain penting untuk mengawasi kepatuhan lembaga keuangan shari’ah dalam mengumpulkan dan mengelola dana investasi terhadap prinsip dan ajaran shari’ah, DPS dianggap penting adanya dari sudut pandang shari’ah sebagai berikut:

- a. Dalam kaidah fiqh tersebut “mâ lâ yatimm al-wâjib illâ bih fa huwa wâjib” (suatu perkara wajib yang tidak bisa sempurna kecuali dengan adanya perkara lain maka perkara lain tersebut menjadi wajib). Seperti halnya salat yang tidak sah kecuali dengan wudu, maka hukum wudu menjadi wajib. Demikian pula kepatuhan Bank Syariah terhadap ajaran dan prinsip shari’ah tidak bisa ditegakkan kecuali dengan adanya pengawasan yang berkelanjutan, maka adanya pengawasan shari’ah terhadap Bank Syariah menjadi wajib adanya. Dalam hal ini, pengawasan shari’ah tersebut dilakukan oleh DPS.
- b. Para pelaku usaha dalam perbankan shari’ah harus memahami segala aspek dalam hukum Islam yang berkaitan dengan pelaksanaan

nominal pembiayaan mulai dari 5 juta sampai 50 juta dengan cicilan tetap perbulannya.

³ Maslihati Nur Hidayati, “Dewan Pengawas Shari’ah dalam Sistem Hukum Perbankan”, dalam *Lex Jurnalica*, Vol. 6 No. 1 (2008), 68.

produk Bank Syariah yang dijalankannya. Padahal tidak semua pelaku usaha dalam perbankan shari'ah mempunyai latar belakang pengetahuan yang mendalam tentang hukum Islam. Maka DPS memainkan fungsi sebagai acuan referensi bagi kode etik perilaku, pengelolaan, dan segala hal yang berkaitan dengan transaksi dan proses investasi secara keseluruhan.⁴

Karena urgensi DPS bagi sebuah lembaga keuangan shari'ah, sampai-sampai kewajiban adanya DPS di lembaga keuangan shari'ah dicantumkan dalam dua undang-undang, yaitu pada Undang-undang No. 40 tahun 2007 tentang perseroan terbatas⁵ dan juga pada Undang-undang No 21 Tahun 2008 Pasal 32.⁶

Dengan adanya kedua undang-undang tersebut, semua Bank Syariah pasti memiliki DPS. Problemnya, beberapa pelanggaran terhadap prinsip shari'ah masih kerap terjadi di beberapa Bank Syariah, meskipun bank tersebut telah mempunyai DPS. Hal ini menimbulkan tanda tanya besar tentang sejauh mana peran DPS dalam melakukan pengawasan atas ke-shari'ah-an terhadap Bank Syariah.

Fenomena yang terjadi dewasa ini, banyak terjadi pengangkatan anggota DPS yang hanya berdasarkan jabatannya sebagai pejabat teras di suatu organisasi keagamaan, atau berdasarkan ketokohnya di mata masyarakat, di mana yang bersangkutan tidak mesti mempunyai kapabilitas di bidang shari'ah dan perbankan. Selain itu, karena orang-orang tersebut mempunyai banyak kesibukan lain di organisasinya, sehingga jarang mendatangi bank yang diawasinya, dan keanggotaannya sekadar formalitas. Ini jelas berdampak pada kinerja DPS.⁷

Belum ada regulasi yang mengatur tentang pedoman pengawasan DPS. Regulasi pertama yang membahas tentang pedoman pengawasan DPS baru terbit pada tahun 2006, yaitu dengan terbitnya surat edaran

⁴ Yusuf Talal DeLorenzo, *Islamic Asset Management: Forming the Future for Sharia Compliant Investment Strategies* (London: Euromoney Books, 2004), 12.

⁵ UU RI no 40 tahun 2007 tentang perseroan terbatas dan penjelasannya, cet. Pertama (Jakarta: Visimedia: 2007), 84-85.

⁶ http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/UU_21_08_Shari'ah.pdf. diakses pada 2 November 2011.

⁷ Agustianto, "Optimalisasi Dewan Pengawas Syariah", dalam <http://agustianto.niriah.com/2008/04/25/Diakses> pada tanggal 30 Oktober 2011.

Bank Indonesia No. 8/19/DPbS 2006. Faktanya, pasca-terbit surat edaran Bank Indonesia No.8/19/DPbS 2006, kinerja DPS dinilai masih kurang optimal dalam melakukan tugasnya. Hal ini tercermin dalam hasil penelitian Bank Indonesia (2008) kerjasama dengan Ernst&Young. Penelitian ini menyimpulkan bahwa peran DPS belum optimal. Dilanggarnya *shari'ah compliance* akibat lemahnya pengawasan DPS memiliki dampak terhadap manajemen risiko. Jenis manajemen risiko yang terkait erat dengan peran DPS adalah risiko reputasi yang selanjutnya berdampak pada *displaced commercial risk*, seperti risiko likuiditas dan risiko lainnya.

Jika peran DPS tidak maksimal dalam melakukan pengawasan bank terhadap praktik shari'ah sehingga berakibat pada pelanggaran prinsip shari'ah, maka citra dan kredibilitas Bank Syariah di mata masyarakat menjadi negatif, sehingga dapat menurunkan kepercayaan masyarakat kepada Bank Syariah bersangkutan. Hal inilah yang dikatakan oleh Shanin A. Shayan CEO dan Board Member of Barakat Foundation, "the biggest risk facing the global financial system is not a fall in its earning power but most importantly a loss of faith and credibility on how it works". Jadi menurutnya risiko terbesar dalam menghadapi sistem keuangan global bukanlah kesalahan tentang kemampuan menciptakan laba, tetapi yang lebih penting adalah kehilangan kepercayaan dan kredibilitas tentang bagaimana operasional kerjanya.⁸

Nampaknya fenomena ini telah ditanggapi dengan serius oleh Bank Indonesia. Terbukti dengan diterbitkannya peraturan Bank Indonesia no.11/33/PBI/2009 tentang penerapan *Good Corporate Governance* (GCG) di Bank Syariah. Dalam PBI No.11/33/PBI/2009 dijelaskan secara rigid tentang aturan penerapan GCG pada semua pihak yang ada dalam Bank Syariah, termasuk di dalamnya DPS. Dengan terbitnya peraturan ini diharapkan pelaksanaan tugas DPS menjadi lebih maksimal.

Bank Pembangunan Daerah (BPD) DIY merupakan salah satu bank milik daerah yang ikut meramaikan kontestasi antar-perbankan

⁸ Agustianto, "Revitalisasi Syariah Compliance" dalam <http://agustianto.niriah.com/2009/10/23/Diakses> pada tanggal 2 November 2011.

shari'ah di propinsi daerah istimewa Yogyakarta, dengan membuka unit usaha shari'ah pada tahun 2007. Dengan mottonya "kita berkembang bersama", BPD DIY Syariah ikut berperan dalam pembangunan sektor ekonomi di propinsi Yogyakarta melalui produk-produk perbankan yang ditawarkannya.

Pada usianya yang kelima, BPD DIY Syariah terus mengepakkan sayap usahanya dengan menambah jumlah kantor cabang pembantu setiap tahunnya. Selain itu, layanan BPD DIY Syariah juga dapat diakses melalui kantor-kantor cabang dan cabang pembantu BPD DIY konvensional. Hasilnya, sampai bulan September 2011 BPD DIY Syariah telah menyalurkan pembiayaan sebesar 171,029 milyar Rupiah, menghimpun dana pihak ketiga sebesar 108,678 milyar Rupiah, dan meraup keuntungan sebesar 6,485 milyar Rupiah.⁹

Terbitnya peraturan Bank Indonesia No.11/33/PBI/2009 merupakan peluang bagi dunia perbankan shari'ah. Namun, permasalahan tidak selesai dengan terbitnya suatu regulasi, karena regulasi tidak dapat menyelesaikan masalah dengan sendirinya. Regulasi akan berdampak baik dan signifikan jika diaplikasikan secara baik dan benar. Regulasi pun dapat diaplikasikan dengan baik dan benar, jika regulasi tersebut dapat dipahami dengan baik dan benar pula. Untuk mengetahui apakah peraturan Bank Indonesia no.11/33/PBI/2009 itu diterapkan atau tidak, dan apakah diaplikasikan dengan benar atau tidak, diperlukan adanya suatu pengamatan secara komprehensif. Hal inilah yang kemudian melatari penulis untuk menelaah lebih mendalam terkait penerapan PBI No.11/33/PBI/2009 dan penerapan manajemen pengawasan oleh DPS di BPD DIY Syariah.

Manajemen Pengawasan

Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, "pengawasan" berarti penilikan atau penjagaan.¹⁰ Sedangkan pengawasan dalam istilah umum

⁹ Laporan keuangan BPD DIY Syariah September 2011.

¹⁰ Tim Penyusun, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), 108.

merupakan bagian dari fungsi manajemen yang khusus berupaya agar rencana yang sudah ditetapkan dapat tercapai sebagaimana mestinya.¹¹

Dalam bahasa Inggris terdapat dua istilah yang digunakan untuk pengawasan, yaitu *control* dan *supervision*. Kedua istilah ini juga digunakan dalam konsep ilmu manajemen. Baik kontrol maupun *supervision* diterjemahkan dengan pengawasan dan pengendalian. Pengertian ini tampaknya lebih luas karena tidak hanya sekadar pada kegiatan mengawasi dan melaporkan hasil kegiatan pengawasan, melainkan terdapat juga kegiatan pengendalian, yakni: menggerakkan, memperbaiki, dan meluruskan ke arah yang benar. Meskipun demikian, ada perbedaan antara *control* dan *supervision*, kegiatan pengawasan dan pengendalian disertai dengan kewenangan untuk mengambil tindakan-tindakan konkret, misalnya memberi sanksi, ketika terjadi deviasi terhadap apa yang telah ditetapkan.¹²

Dalam konteks ini penulis lebih cenderung menyamakan pengawasan dengan *supervise*, karena konsep *supervise* lebih mewakili aspek-aspek pengawasan pada perbankan. Karena supervisi adalah kegiatan-kegiatan yang terstruktur dan terencana oleh seorang manajer melalui aktivitas bimbingan, pengarahan, observasi, motivasi, dan evaluasi pada stafnya dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Pada dasarnya pengawasan adalah serangkaian kegiatan untuk menjamin guna menilai bahwa suatu tujuan akan dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan, dengan demikian pengawasan mengandung empat arti, yaitu: a). Menghindari timbulnya kesalahan dan kecurangan, b). Mendapatkan dan merumuskan kecurangan, c). Memastikan agar pelaksanaan tugas sesuai dengan rencana, dan d). Meningkatkan efesiensi kerja.

Pengawasan harus dilakukan secara *cost benefit ratio*, artinya biaya pengawasan harus lebih kecil dari keuntungan yang diperoleh dari hasil pengawasan, maka pengawasan akan efektif apabila:

¹¹ Sofyan Safri Harahap, *Unsur Agama dalam Sistem Pengawasan* (Medan: FE USU, 1990), 2.

¹² Suriansyah Murhani, *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah* (Yogyakarta: Lakhsang Meditama, 2008), 2.

- a. Posisi pengawas independen, tidak bergantung pada siapa yang diawasi dan pekerjaan apa yang diawasi. Seorang pengawas tidak boleh melakukan kegiatan operasional. Dia harus berada di luar, agar dapat dengan bebas memantau pelaksanaan yang berlangsung.
- b. Posisi jabatan pengawas harus berada di atas jabatan yang diawasi.
- c. Harus ada prosedur yang baku, tertulis dan teruji sebagai dasar bagi pengawas untuk melaksanakan pengawasan.
- d. Pengawas harus memiliki kualitas kejujuran yang tinggi.
- e. Pengawas harus memiliki pengetahuan dan *skill* yang memadai.¹³

Pengawasan yang berasal dari kata awas yang berarti mengamati dan menjaga baik-baik. Pengawasan adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan proses penjagaan dan pengarahan yang dilakukan secara sungguh-sungguh agar objek yang diawasi dapat berjalan dengan semestinya. Pengawasan merupakan tugas untuk mengamati apakah objek pengawasan itu berjalan sesuai dengan tugas, fungsi, dan aturan yang mengaturnya. Pengawasan Bank Syariah berarti mengawasi Bank Syariah itu agar bank itu berjalan sesuai dengan shari'ah.

Dalam perkembangan modern seperti saat ini, dirasa tidak memadai pengawasan yang dilakukan seadanya. Perkembangan Bank Syariah yang begitu pesat membuka peluang terjadinya kompetisi yang kuat antar-Bank Syariah. Kompetisi ini dapat melahirkan tindakan negatif yang tidak sesuai dengan prinsip shari'ah, demi memenangkan persaingan tersebut.

Pengawasan Bank Syariah selayaknya sudah menerapkan manajemen modern, yaitu sistem manajemen pengawasan. Manajemen pengawasan adalah cara atau metode yang sistematis yang mengatur bagaimana pengawasan dapat dilaksanakan secara efektif, independen, objektif, serta sesuai dengan prinsip-prinsip pengawasan.¹⁴

Manajemen dalam arti mengatur segala sesuatu agar dilakukan dengan baik, tepat dan tuntas merupakan hal yang dishari'atkan dalam ajaran Islam.¹⁵ Arah pekerjaan yang jelas, landasan yang mantap, dan

¹³ Harahap, *Unsur Agama*, 101.

¹⁴ Mufham al-Amin, *Manajemen Pengawasan* (Ciputat: Kalam Indonesia, 2006), 16.

¹⁵ Didin Hafidhuddin dan Hendri Tanjung, *Manajemen Syariah dalam Praktik* (Jakarta: Gema Insani Press, 2003), 1.

cara-cara mendapatkannya yang transparan merupakan amal perbuatan yang dicintai Allah.

Dalam ajaran Islam, segala sesuatu harus dilakukan secara rapi, benar, tertib, dan teratur. Proses-prosesnya harus diikuti dengan baik. Sesuatu tidak boleh dilakukan dengan gegabah. Ini merupakan prinsip utama dalam ajaran Islam, seperti yang disabdakan oleh Nabi Muhammad dalam *ḥadīth* berikut:

إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ إِذَا عَمَلَ أَحَدُكُمْ الْعَمَلَ أَنْ يُتَّقَنَهُ

“Sesungguhnya Allah sangat mencintai orang yang jika melakukan sesuatu pekerjaan, dilakukan secara *itqân* (tepat, terarah, jelas, dan tuntas). (H.R. Imam Ṭabrâni)¹⁶

Manajemen dan pengawasan memiliki hubungan erat, manajemen akan dapat berjalan secara efektif apabila ditopang oleh fungsi pengawasan yang efektif, dan pengawasan akan dapat berjalan secara efektif apabila dikendalikan oleh sistem manajemen yang baik.

Pengawasan terhadap Bank Syariah akan efektif jika memenuhi prinsip-prinsip pengawasan, yaitu:

- a. Objektif. Pengawasan terhadap Bank Syariah harus dilakukan secara objektif berdasarkan bukti-bukti autentik dan rasional, mengungkapkan fakta-fakta yang relevan dengan pelaksanaan pekerjaan, terhindar dari prasangka subjektif atau memihak tanpa bukti dan data-data yang valid.
- b. Independen. Pengawasan Bank Syariah harus bersifat independen. Artinya dalam proses dan praktik pengawasan tidak boleh terjadi pemihakan atau pengaruh lain yang disebabkan adanya hubungan saudara, teman, kerabat, status jabatan dan lain-lain.
- c. Sistem. Kegiatan pengawasan Bank Syariah harus menerapkan sistem manajemen, yaitu adanya perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan. Artinya pengawasan itu harus melakukan perencanaan yang efektif, kemudian bagaimana mengorganisasikan dan melaksanakan perencanaan pengawasan

¹⁶ Marḥûm Sayyid Aḥmad al-Hâshimî, *Mukhtâr al-Aḥâdith wa al-Ḥukm al-Muḥammadiyah* (Kairo: Dâr al-Nashr al-Miṣriyah, t.th.), 34.

tersebut. Pada tahap akhir pengawasan itu juga harus diawasi apakah telah dijalankan dengan objektif dan independen.

- d. Korektif. Pengawasan terhadap Bank Syariah harus dapat memberikan manfaat kepada Bank Syariah tersebut, menjamin adanya tindakan korektif dalam menjalankan tugas dan fungsi manajemen, disamping kelancaran aspek pendukung lainnya.¹⁷

Manajemen pengawasan Bank Syariah adalah kegiatan pengawasan melalui proses pengendalian pengawasan secara manajerial dengan menggunakan metode dan sistem pengorganisasian, perencanaan, kebijaksanaan, prosedur, pembinaan personel, pencatatan hasil pengawasan, pelaporan hasil pengawasan, dan evaluasi terhadap hasil pengawasan.

Secara operasional, manajemen pengawasan mendasarkan proses kerja pada setidaknya empat tahap perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan. Proses manajemen yang diawali dengan perencanaan itu mencakup penentuan dan pemilihan program, menentukan tujuan dan menetapkan waktu. Pada tahap pengorganisasian akan melibatkan unsur-unsur personel atau sumber daya manusia, sarana dan prasarana dan biaya. Sementara pada tahap pelaksanaan melibatkan aktivitas pengawasan, lokasi digunakan pengawasan, evaluasi dan umpan balik terhadap evaluasi. Tahap terakhir pengawasan meliputi auditing, pelanggaran, dan saran atau rekomendasi.

Dalam pengawasan Bank Syariah oleh DPS, tahap perencanaan meniscayakan adanya penyusunan program pengawasan dan pemilihan prioritas kerja. Penentuan program dan prioritas ini disertai dengan tujuan apa yang hendak dicapai untuk dapat diukur keberhasilannya. Pencapaian tujuan juga harus ditentukan batas waktunya, agar kinerja pengawasan dapat berjalan dengan efektif dan efisien.

Pada tahap pengorganisasian, pengawasan Bank Syariah melibatkan pengawas shari'ah dari DPS, DSN, dan BI. Dimungkinkan pula pengawas independen dari masyarakat atau kalangan akademis. Latar belakang personel pengawas dan kualitas serta jam terbang akan

¹⁷ Harahap, *Unsur Agama*, 12-13.

memengaruhi kinerja pengawasan ini. Faktor lain yang ikut berperan dalam tahap perngorganisasian ini adalah tersedianya sarana dan prasarana serta dana yang memadai.

Pelaksanaan pengawasan meliputi aktivitas pengawasan baik langsung atau tidak langsung yang dilakukan oleh personel pengawasan. Lokasi pengawasan tentu adalah Bank Syariah dan dapat pula masyarakat sebagai wujud respons terhadap Bank Syariah. Pelaksanaan pengawasan meliputi pula evaluasi dari kinerja Bank Syariah dan terakhir umpan balik dari pihak Bank Syariah atas evaluasi yang dibuat oleh pengawas shari'ah.

Pengawasan pada tahap ini adalah rangkaian pengawasan terhadap pengawas Bank Syariah yang dilakukan oleh DSN. DSN akan menilai kinerja DPS dari sisi audit, pelanggaran yang dilakukan dan saran atau rekomendasi untuk perbaikan pengawasan dan kinerja DPS.

Selain empat tahapan di atas, terdapat beberapa hal penting yang harus diperhatikan dalam suatu pengawasan, di antaranya adalah:¹⁸

a. Menentukan standar sebagai ukuran pengawasan

Dalam kegiatan pengawasan, yang pertama kali harus dilakukan adalah menentukan standar yang menjadi ukuran dan pola untuk melaksanakan suatu pekerjaan dan produk yang dihasilkan. Standar itu harus jelas, wajar, objektif sesuai dengan keadaan dan sumber daya yang tersedia. Setiap bank mungkin mempunyai sistem pengawasan yang berbeda-beda. Namun demikian harus tetap dapat diidentifikasi adanya unsur-unsur pengawasan yang lazim terdapat pada semua sistem yang baik. Standar itu dapat ditetapkan pada data periode sebelumnya atau didasarkan atas tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

Untuk keperluan analisis standar-standar itu dapat ditetapkan dengan menggunakan rasio-rasio. Misalnya tren hubungan antara penghasilan dengan biaya yang dikeluarkan. Hal ini lebih bermakna dari pada masing-masing item diukur secara mandiri. Misalnya kerugian investasi meningkat secara absolut, tetapi bila dibandingkan dengan meningkatnya volume investasi rasionya lebih kecil. Maka dapat dikatakan bahwa rasio kerugian itu membaik. Contoh lain adalah

¹⁸ Hafidudin, *Manajemen Shari'ah*, 85-86.

market share, boleh jadi perkembangan dana bank secara absolut meningkat, tetapi bila dibandingkan dengan perkembangan dana perbankan secara keseluruhan ternyata *share*-nya menurun. Ini dapat berarti bahwa daya saing bank itu menurun.

b. Pengukuran dan pengamatan terhadap jalannya operasi berdasarkan rencana yang telah ditetapkan

Pelaksanaan kegiatan operasional harus selalu diawasi dengan cermat. Untuk keperluan tersebut, harus dibuat catatan sebagai laporan perkembangan proses manajemen. Berdasarkan catatan itu hendaknya dilakukan pengukuran prestasi, baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Hasil evaluasi ini dijadikan bahan laporan untuk dievaluasi lebih lanjut.

c. Penafsiran dan perbandingan hasil yang dicapai dengan standar yang diminta

Prestasi pekerjaan harus diberikan penilaian dengan memberikan penafsiran apakah sesuai dengan standar, sejauh mana terdapat penyimpangan dan apa saja faktor-faktor penyebabnya.

d. Melakukan tindakan koreksi terhadap penyimpangan

Tindakan koreksi, selain untuk mengetahui adanya kesalahan, juga menerangkan apa yang menyebabkan terjadinya penyimpangan dan memberikan cara bagaimana memperbaikinya agar kembali kepada standar dan rencana yang seharusnya. Tindakan koreksi sangat perlu dan harus dilakukan, agar suatu penyimpangan tidak sampai berlarut-larut, karena dapat menyebabkan kerugian yang lebih besar.

e. Perbandingan hasil akhir (*output*) dengan masukan (*input*) yang digunakan

Setelah proses pelaksanaan selesai segera diberikan pengukuran dengan membandingkan hasil yang diperoleh dengan sumber daya yang digunakan serta standar yang ditetapkan. Hasil pengukuran ini akan memperlihatkan tingkat efisiensi kerja dan produktivitas sumber daya yang ada.

Pengawasan Shari'ah Di BPD DIY Syariah

DPS BPD DIY Syariah pada periode kedua (2011-2015) mempunyai dua anggota, yaitu: M. Thoha Abdurahman dan Syafarudin

Alwi. M. Thoha Abdurahman menjabat sebagai ketua sekaligus merangkap sebagai anggota DPS. Ia adalah salah satu ulama senior di provinsi Yogyakarta. Saat ini dia memegang beberapa jabatan penting di beberapa organisasi, di antaranya sebagai ketua Majelis Ulama Indonesia (MUI) tingkat provinsi Yogyakarta, anggota majelis mustasyar (penasehat) Nahdlatul Ulama (NU) wilayah provinsi Yogyakarta. Selain menjabat sebagai ketua DPS di BPD DIY Syariah, dia juga menjadi anggota DPS di BPRS Cahaya Suci Yogyakarta.¹⁹

Sedangkan Syafarudin Alwi adalah seorang pakar manajemen dan ekonomi Islam, menjabat sebagai ketua badan wakaf Universitas Islam Indonesia (UII). Latar belakang pendidikannya adalah tamatan pendidikan Strata Satu (S-1) Fakultas Ekonomi Universitas Islam Indonesia, dan Strata Dua (S-2) pada Fakultas Ekonomi Politik Universitas Gajah Mada. Saat ini dia aktif sebagai tenaga pengajar di fakultas ekonomi Universitas Islam Indonesia dan juga mengajar pada program pascasarjana Manajemen di Universitas Islam Indonesia. Ia juga aktif menjadi kolumnis di kolom ekonomi Islam Koran harian Republika.²⁰

1. Aktivitas Dewas Pengawas Shari'ah

Anggota DPS wajib datang ke kantor BPD DIY Syariah seminggu sekali, yaitu setiap hari rabu. Jadwal kehadiran anggota DPS ditentukan sendiri oleh anggotanya, sehingga bisa disesuaikan dengan aktivitas masing-masing anggota, mengingat para anggota DPS memiliki aktivitas-aktivitas lain di luar DPS. BPD DIY Syariah menyediakan kantor khusus bagi anggota DPS. Kehadiran anggota DPS tidak dibatasi oleh jam kerja khusus.

Aktivitas utama yang dilakukan oleh anggota DPS adalah melakukan komunikasi dengan pihak manajemen BPD DIY Syariah. Komunikasi berlangsung dua arah, antara manajemen dan anggota DPS. Anggota DPS di setiap kedatangannya di kantor BPD DIY Syariah selalu memanggil pihak manajemen, yang biasanya diwakili oleh kepala bagian operasional bank dan kepala bagian pengembangan usaha. Dari

¹⁹ Thoha Abdurahman, *Wawancara*, Yogyakarta 14 Februari 2012.

²⁰ Syafaruddin Alwi, *Wawancara*, Yogyakarta 6 Maret 2012.

kedua staf ini, anggota DPS menanyakan perihal pelaksanaan operasional produk bank, terutama terkait kesesuaian pelaksanaan produk bank dengan prinsip shari'ah.²¹

Anggota DPS juga membuka diri untuk menerima konsultasi dari staf manajemen. Biasanya terkait dengan hukum shari'ah dalam suatu pelaksanaan produk bank, baik yang sudah ada fatwa DSN maupun yang belum ada fatwa DSN. Misalnya, kepala bagian operasional pernah berkonsultasi dengan anggota DPS mengenai boleh-tidaknya seorang nasabah yang ingin mengajukan pembiayaan gadai emas, dengan menggunakan emas yang akan diterimanya dari skim pembiayaan *murabahah* sebagai agunan, di mana saat itu belum terbit fatwa DSN mengenai hal tersebut. M. Thoha Abdurahman memberi jawaban bahwa pengajuan nasabah tersebut tidak bisa disetujui, dengan alasan bahwa barang yang digadaikan harus sudah berada di bawah kekuasaan *rahin* (pihak yang menggadaikan) dan sudah diserahkan.²²

Konsultasi lain yang pernah dilakukan oleh kepala bagian pengembangan usaha adalah perihal boleh atau tidaknya kantor cabang BPD DIY yang konvensional melayani produk shari'ah, mengingat BPD DIY Syariah saat itu hanya memiliki satu kantor cabang dan tiga kantor kas. Syafarudin Alwi memberikan jawaban bahwa hal tersebut boleh dilakukan apabila keuangan untuk layanan shari'ah di kantor cabang konvensional dipisahkan dari keuangan layanan konvensional, dan pegawai pada kantor cabang konvensional yang melayani produk shari'ah harus telah memahami dan menguasai SOP (*Standart Operational Procedur*) yang telah ditetapkan oleh BPD DIY Syariah, sehingga tidak sampai terjadi kesalahan prosedur yang bisa mengakibatkan pelanggaran atas prinsip shari'ah.²³

Anggota DPS melakukan rapat bulanan bersama ketua DPS berkaitan dengan evaluasi hasil kerja DPS selama sebulan. Hasil keputusan rapat bulanan ini akan disampaikan pada rapat bulanan dewan direksi BPD DIY Syariah. Dalam rapat bulanan ini, DPS juga

²¹ Observasi di Kantor DPS BPD DIY Syariah, 15 Februari 2012.

²² Thoha Abdurahman, *Wawancara*, Yogyakarta 15 Februari 2012

²³ Yusni, *Wawancara*, Yogyakarta 5 Maret 2012.

menyampaikan usulan serta nasehat kepada pimpinan BPD DIY Syariah baik yang berkaitan dengan penerapan prinsip shari'ah maupun yang berkaitan dengan manajemen, demi perbaikan dan kemajuan BPD DIY Syariah.

Setiap bulan ketua DPS M. Thoha Abdurahman mengadakan pertemuan dengan para staf BPD DIY Syariah. Pertemuan ini dimulai dengan salat Zuhur berjamaah, selanjutnya ketua DPS memberikan siraman rohani. Dalam pertemuan ini juga dilakukan sosialisasi fatwa terbaru DSN, dan dilanjutkan dengan forum Tanya jawab mengenai fatwa DSN tersebut.²⁴

Syafarudin Alwi sebagai anggota DPS juga sering diminta oleh pimpinan BPD DIY Syariah untuk memberikan materi-materi mengenai pengembangan manajemen kepada seluruh staf. Materi yang disampaikan sesuai dengan permintaan pimpinan dan kebutuhan bank, misalnya: strategi pemasaran untuk menarik minat nasabah, strategi pelayanan nasabah, dan lain-lain. Pertemuan ini tidak dijadwalkan rutin bulanan, biasanya dilakukan pada sore hari setelah jam kerja atau pada malam hari.²⁵

Setiap tahun para anggota DPS BPD DIY Syariah menghadiri pertemuan tahunan para anggota DPS seluruh Indonesia dengan dewan shari'ah nasional. Pertemuan tahunan ini membahas tentang usulan para anggota DPS, sosialisasi fatwa terbaru DSN, dan evaluasi kinerja DPS. dalam pertemuan ini DSN juga menyampaikan pengarahan kepada para anggota DPS untuk peningkatan kinerja DPS.

2. Mekanisme Pengawasan Dewan Pengawas Shari'ah

Dewan Pengawas Syariah (DPS) di BPD DIY Syariah melakukan pengawasan secara rutin setiap minggunya. Pengawasan atas penerapan prinsip shari'ah pada BPD DIY Syariah dilakukan dalam beberapa tahapan, yaitu²⁶:

²⁴ Thoha Abdurahman, *Wawancara*, Yogyakarta 14 Februari 2012.

²⁵ Ani, *Wawancara*, Yogyakarta 4 Maret 2012.

²⁶ Thoha Abdurahman, *Wawancara*, Yogyakarta 15 Februari 2012 dan Syafaruddin Alwi, *Wawancara*, Yogyakarta 6 Maret 2012.

a. Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan tahap awal dalam pengawasan yang dilakukan oleh DPS. Pengumpulan data dilakukan setiap kali anggota DPS mengunjungi kantor BPD DIY Syariah. pengumpulan data dibagi menjadi dua katagori, yaitu: pengumpulan data yang dilakukan dalam rangka evaluasi bulanan, dan pengumpulan data yang dilakukan dalam rangka pembuatan laporan persemester yang nantinya akan disampaikan kepada Bank Indonesia.

Dalam tahap pengumpulan data, anggota DPS meminta keterangan kepada staf operasional dan staf pengembangan usaha BPD DIY Syariah mengenai pelaksanaan produk Bank Syariah, seperti: pemenuhan syarat-syarat akad, SOP produk Bank Syariah, dan penerapan akad yang dipakai dalam produk Bank Syariah.

Pengumpulan data tidak hanya diambil secara lisan dari para staf terkait, tetapi juga dengan meminta berkas-berkas akad. Berkas akad yang diminta meliputi: proposal pembiayaan (dalam pembiayaan modal kerja), kuitansi pembelian (dalam akad *murābahah*), surat tanda terima uang, dan lain-lain. Hanya saja berkas yang hendak diteliti oleh DPS sudah dipersiapkan terlebih dahulu oleh staf operasional BPD DIY Syariah.²⁷

b. Review Operasional Produk Bank Syariah

Setelah semua data dikumpulkan, DPS melakukan pemeriksaan secara teliti dan komprehensif. Pemeriksaan dilakukan dengan cara menganalisa keterangan staf operasional mengenai pelaksanaan produk bank terkait pemenuhan prinsip shari'ah dan kesesuaiannya terhadap fatwa DSN-MUI. Selain itu, DPS memeriksa berkas akad yang dijadikan sampel, dari berkas tersebut diteliti mengenai kelengkapan syarat-syarat akad dan pemenuhan prinsip shari'ah. DPS juga meneliti SOP yang dijadikan acuan dalam pelaksanaan produk-produk shari'ah di BPD DIY Syariah.

²⁷ Observasi di kantor DPS BPD DIY Syariah 15 Februari 2012.

c. Pembuatan Laporan Hasil Pengawasan

Setelah melakukan pemeriksaan data, DPS melakukan rapat bulanan. Dalam rapat tersebut akan dibahas mengenai hasil pengawasan operasional produk Bank Syariah. Apakah operasional Bank Syariah sudah memenuhi prinsip shari'ah, atau terdapat pelanggaran atas prinsip shari'ah. Hasil dari rapat bulanan DPS ini dituangkan secara tertulis dalam risalah rapat. DPS juga menyampaikan hasil pengawasannya dalam rapat bulanan dewan pimpinan BPD DIY Syariah.

Selain membuat laporan hasil pengawasan pada setiap bulannya, DPS juga membuat laporan hasil pengawasan setiap semester sekali, yaitu pada bulan Juni dan Desember. Laporan per-semester ini meliputi dua hal, yaitu: kertas kerja pengawasan terhadap proses pengembangan produk baru bank dan kertas kerja pengawasan terhadap kegiatan bank.

Laporan persemester ini disampaikan kepada Bank Indonesia paling lambat dua bulan setelah bulan Juni dan Desember. Dari hasil pengawasan bulanan dan semesteran, DPS membuat kesimpulan umum tentang operasional produk Bank Syariah. Kesimpulan ini dituangkan dalam surat laporan tahunan DPS yang akan disampaikan kepada komisaris, dan juga dicantumkan dalam buku laporan pelaksanaan Good Corporate Governance (GCG) BPD DIY Syariah.

Implementasi Peraturan Bank Indonesia tentang Pengawasan DPS

DPS BPD DIY Syariah senantiasa menggunakan regulasi Bank Indonesia baik dalam PBI maupun SEBI sebagai acuan kerja dalam menjalankan tugasnya sebagai pengawas shari'ah di BPD DIY Syariah. sesuai dengan amanah PBI 11/33/PBI/2009 pasal 47, 48, 49, dan SEBI 12/13/DPbS/2010 bagian E, DPS bertanggung jawab untuk memberikan nasihat dan saran kepada direktur Bank Syariah, serta melakukan pengawasan terhadap penerapan prinsip shari'ah dalam operasi Bank Syariah.

Dalam hal pemberian nasihat dan saran kepada direksi Bank Syariah, DPS telah melakukannya dalam setiap rapat bulanan dewan direksi BPD DIY Syariah. Saran yang diberikan kepada dewan direksi ini berkaitan dengan penerapan prinsip shari'ah maupun yang

berkaitan dengan manajemen dalam Bank Syariah. Adapun saran yang pernah diberikan kepada direksi BPD DIY Syariah di antaranya adalah: pembatasan jangka waktu maksimal pembayaran dalam pembiayaan gadai emas shari'ah, karena gadai emas shari'ah biasanya dilakukan dalam rangka pembiayaan konsumtif bukan produktif, dan untuk menghindari adanya spekulasi nasabah terhadap naik turunnya harga emas.²⁸

Dalam hal pengawasan atas pemenuhan prinsip shari'ah dalam operasional Bank Syariah, DPS mengkatagorikan tugas pengawasannya dalam dua hal, yaitu: pengawasan terhadap proses pengembangan produk baru Bank Syariah dan pengawasan terhadap kegiatan Bank Syariah.

a. Pengawasan terhadap proses pengembangan produk baru Bank Syariah

Berkaitan dengan tugas Pengawasan terhadap proses pengembangan produk baru Bank Syariah dilakukan, DPS melakukan beberapa hal, di antaranya:

- 1) Meminta penjelasan dari staf bagian pengembangan bisnis yang berwenang mengenai tujuan, karakteristik, dan akad yang digunakan dalam produk baru yang akan dikeluarkan. Misalnya dalam pengembangan produk gadai emas shari'ah di BPD DIY Syariah. DPS meminta keterangan kepada staf pengembangan bisnis mengenai tujuan, karakteristik, dan akad yang digunakan dalam produk gadai emas shari'ah. Kemudian staf tersebut menjelaskan bahwa tujuan produk pembiayaan gadai emas shari'ah adalah untuk membiayai keperluan dana jangka pendek atau tambahan modal kerja jangka pendek untuk golongan nasabah usaha mikro dan kecil, serta tidak dimaksudkan untuk tujuan investasi. Sedangkan karakteristik dari produk ini adalah sebagai berikut; biaya yang dapat dikenakan oleh Bank Syariah kepada nasabah antara lain biaya administrasi, biaya asuransi, biaya penyimpanan, dan biaya pemeliharaan. Penetapan besarnya biaya penyimpanan dan pemeliharaan agunan emas didasarkan pada berat agunan emas dan

²⁸ Syafaruddin Alwi, *Wawancara*, Yogyakarta 13 Maret 2012.

tidak dikaitkan dengan jumlah pinjaman yang diterima nasabah. Sumber dana dapat berasal dari bagian modal, keuntungan yang disisihkan, dan/atau dana pihak ketiga. Pendapatan dari penyimpanan dan pemeliharaan emas yang berasal dari produk *qard* beragun emas yang sumber dananya berasal dari dana pihak ketiga harus dibagikan kepada nasabah penyimpan dana. Pemberian *qard* Beragun Emas didukung kebijakan dan prosedur (*Standard Operating Procedure/SOP*) tertulis secara memadai, termasuk penerapan manajemen risiko. Produk gadai emas shari'ah ini menggunakan tiga akad sekaligus, antara lain: a). akad *qard*, untuk pengikatan pinjaman dana yang disediakan Bank Syariah kepada nasabah; b). akad *rahn*, untuk pengikatan emas sebagai agunan atas pinjaman dana; dan c). akad *ijârah*, untuk pengikatan pemanfaatan jasa penyimpanan dan pemeliharaan emas sebagai agunan pinjaman dana.

- 2) Memeriksa apakah akad yang digunakan dalam produk baru tersebut telah terdapat fatwa DSN-MUI. Apabila terdapat fatwa DSN, maka dinas pengawas shari'ah akan menganalisa kesesuaian antara akad yang digunakan dalam produk baru dengan fatwa DSN. Namun apabila belum terdapat fatwa DSN, maka DPS akan meminta kepada direksi bank untuk melengkapi akad baru produk tersebut dengan fatwa DSN. Dalam kasus pengembangan produk baru gadai emas shari'ah, DPS telah menemukan bahwa akad yang digunakan dalam produk tersebut telah terdapat fatwa DSN-MUI, yaitu fatwa DSN-MUI No. 26/DSN-MUI/III/2002 tanggal 28 Maret 2002 tentang Gadai Emas. Selanjutnya DPS menganalisa kesesuaian produk baru gadai emas shari'ah dengan fatwa MUI tersebut. Analisa tersebut dilakukan dengan menyocokkan persyaratan-persyaratan akad dan ketentuan umum yang tercantum dalam fatwa DSN dengan akad yang digunakan dalam produk gadai emas shari'ah. Selanjutnya DPS memutuskan bahwa akad *rahn*, *qard*, dan *ijârah* yang digunakan dalam produk gadai emas shari'ah telah sesuai dengan fatwa DSN-MUI No. 26/DSN-MUI/III/2002.
- 3) Me-review sistem dan prosedur produk baru yang akan dikeluarkan terkait dengan pemenuhan prinsip shari'ah. DPS me-review prosedur produk baru ini dengan dengan meneliti setiap tahapan yang

dipersyaratkan dalam produk baru, mulai permohonan pembiayaan, pencairan dana, sampai pelunasan hutang, dan pengembalian agunan dalam produk gadai emas shari'ah. Setelah melakukan *review* atas sistem dan prosedur produk baru ini, DPS membuat laporan hasil *review* produk baru ini, apakah telah memenuhi prinsip shari'ah atau belum.

- 4) Memberikan pendapat shari'ah atas produk baru yang akan dikeluarkan. Pendapat shari'ah DPS merupakan hasil akhir dari rangkaian penelitian atas produk baru Bank Syariah. Pendapat shari'ah diberikan oleh DPS setelah melakukan rapat antara ketua DPS dan anggotanya.

Semua tahapan dalam kegiatan pengawasan produk baru ini dicantumkan dalam laporan semesteran DPS yang disampaikan kepada Bank Indonesia.

a. Pengawasan terhadap kegiatan bank

Pengawasan terhadap kegiatan bank merupakan tugas utama DPS. pengawasan ini dilakukan dalam rangka untuk memastikan bahwa semua kegiatan Bank Syariah yang di bawah pengawasannya dilaksanakan sesuai dengan prinsip shari'ah. Sesuai dengan PBI 11/33/PBI/2009 dan SEBI 12/13/DPbS/2010, DPS BPD DIY Syariah melakukan beberapa hal dalam rangka mengawasi kegiatan BPD DIY Syariah, yaitu:

- 1) Menganalisis laporan yang disampaikan oleh dan/atau yang diminta dari staf operasional. Dalam hal ini DPS dalam setiap kunjungannya ke kantor BPD DIY Syariah meminta keterangan terlebih dahulu kepada staf operasional mengenai pelaksanaan kegiatan penghimpunan dana dan penyaluran dana di BPD DIY Syariah. Keterangan yang diminta adalah prosedur pelaksanaan produk-produk di Bank Syariah, persyaratan-persyaratan yang diminta dalam produk bank, dan pelaksanaannya. Sebaliknya, staf operasional juga terkadang meminta penjelasan kepada DPS mengenai beberapa hal terkait dengan hukum shari'ah dalam pelaksanaan suatu produk Bank Syariah. Selanjutnya, berdasarkan keterangan staf operasional, DPS menganalisa pemenuhan prinsip shari'ah dalam kegiatan BPD DIY Syariah.

- 2) Menetapkan jumlah uji petik (sampel) transaksi yang akan diperiksa dengan memperhatikan kualitas pelaksanaan pemenuhan prinsip shari'ah dari masing-masing kegiatan. DPS tidak cukup hanya mengandalkan keterangan dari staf operasional bank, tetapi juga meneliti pelaksanaan produk penghimpunan dan penyaluran dana bank dari dokumen-dokumen setiap akad. Setiap minggunya, DPS menetapkan dua sampel transaksi dari dua produk yang berbeda yang akan diperiksa. Penentuan sampel transaksi yang akan diperiksa ditentukan sendiri oleh DPS, biasanya berdasarkan suatu kriteria tertentu yang berubah-ubah setiap minggunya. Misalnya, dalam minggu ini DPS meminta dokumen transaksi produk deposito *mudârabah* dengan nominal terbesar, dan pada minggu berikutnya meminta dokumen transaksi produk pembiayaan modal kerja *mudârabah* dengan nominal sepuluh juta rupiah. Akad yang akan diperiksa berbeda dalam setiap minggu. Sedangkan dalam rangka pelaporan persemester, DPS BPD DIY Syariah menetapkan satu dokumen transaksi untuk setiap produk. Kriteria yang ditetapkan dalam penentuan sampel juga berbeda antara satu produk dengan produk lain, sehingga diharapkan tidak ada kecurangan dalam pelaporan hasil pengawasan.
- 3) Memeriksa dokumen transaksi yang diuji petik (sampel) untuk mengetahui pemenuhan prinsip shari'ah sebagaimana dipersyaratkan dalam SOP Bank. Dokumen transaksi yang diperiksa mencakup surat permohonan, perjanjian akad, dokumen pribadi pemohon (KTP, NPWP, akte perusahaan, dan lain-lain), dan kuitansi pembelian. Setelah menentukan jumlah dan kriteria tertentu dalam penetapan sampel, DPS memeriksa semua dokumen transaksi yang dijadikan sampel. Pemeriksaan dilakukan dengan menyocokkan antara dokumen transaksi dengan SOP bank dan fatwa DSN-MUI.
- 4) Apabila dalam pemeriksaan dokumen transaksi yang dijadikan sampel terdapat indikasi pelanggaran terhadap prinsip shari'ah, DPS akan melakukan *review* terhadap SOP terkait aspek shari'ah. Namun, selama ini DPS BPD DIY Syariah tidak pernah menemukan adanya indikasi pelanggaran terhadap prinsip shari'ah di BPD DIY Syariah.

SOP dalam BPD DIY Syariah akan diperiksa oleh DPS apabila terdapat perubahan dalam SOP. Apabila dalam perubahan SOP terdapat ketidaksesuaian terhadap prinsip shari'ah, maka DPS akan menegur direksi bank, dan menunjukkan bagian yang tidak sesuai, dan memintanya untuk mengganti bagian dari SOP yang tidak sesuai dengan prinsip shari'ah.

- 5) Memberikan pendapat shari'ah atas kegiatan penghimpunan dana dan penyaluran dana serta pelayanan jasa Bank. Setiap bulan sekali DPS memberikan pendapat shari'ah atas semua kegiatan penghimpunan dan penyaluran dana di BPD DIY Syariah. Pendapat shari'ah ini diberikan berdasarkan keterangan yang diminta dari staf operasional bank, dan pemeriksaan sampel dari dokumen transaksi yang dilakukan oleh dewan pengawas shari'ah setiap minggunya.
- 6) Melaporkan hasil pengawasan kepada Direksi dan Dewan Komisaris. DPS melaporkan hasil pengawasannya secara lisan dan tertulis kepada direksi BPD DIY Syariah dalam rapat bulanan direksi. Kemudian DPS mengirimkan surat hasil pengawasannya kepada komisaris secara rutin setiap bulan.
- 7) Membuat surat laporan hasil pengawasan kepada Bank Indonesia setiap semester sekali, yaitu pada bulan Juni dan Desember. Surat laporan hasil pengawasan ini berisikan semua aktivitas pengawasan yang dilakukan oleh DPS, dan disertai dokumen transaksi yang dijadikan sampel, risalah rapat bulanan DPS, dan pendapat shari'ah mengenai pemenuhan prinsip shari'ah dalam semua kegiatan BPD DIY Syariah. Surat laporan hasil pengawasan untuk periode semester kedua tahun 2011 telah disampaikan kepada Bank Indonesia pada akhir bulan Februari.

Analisis Efektivitas Pengawasan Shari'ah pada BPD DIY Syariah

Efektivitas pengawasan setidaknya dapat ditentukan melalui lima hal, yaitu: posisi pengawas yang benar-benar independen, posisi jabatan pengawas harus lebih tinggi dari yang diawasi, adanya prosedur pengawasan yang baku dan teruji, pengawas memiliki kejujuran yang tinggi, pengawas memiliki *skill* dan pengetahuan yang memadai.

Apabila kelima hal ini terpenuhi maka suatu pengawasan dapat dinilai efektif.²⁹

Dalam hal independensi anggota DPS, PBI No. 11/33/2009 tentang GCG telah mengatur beberapa hal demi menjaga independensi DPS, di antaranya: DPS tidak mempunyai hubungan keluarga dengan komisaris dan Direksi Bank Syariah, DPS tidak mendapatkan apapun kecuali honorarium dan fasilitas kerja lainnya. Dalam UU No. 21 tahun 2008 tentang perbankan shari'ah juga disebutkan bahwa DPS merupakan pihak terafiliasi dengan Bank Syariah. Jadi tidak diperbolehkan mendapatkan pembiayaan dari bank yang diawasinya melebihi 10% dari modal bank.

Anggota DPS di BPD DIY Syariah tidak mempunyai hubungan keluarga dengan komisaris BPD DIY maupun dengan jajaran direksi BPD DIY. DPS juga tidak mendapatkan apapun dari BPD DIY Syariah selain gaji bulanan dan fasilitas kerja. Bahkan DPS juga tidak pernah mendapatkan pembiayaan dari BPD DIY Syariah. Menurut pandangan penulis anggota DPS di BPD DIY Syariah sudah benar-benar independen. Dalam pelaksanaan tugasnya, DPS tidak pernah mendapat intervensi dari pihak manapun.

DPS diharuskan memiliki kualitas kejujuran yang tinggi. Dengan kejujuran yang tinggi, DPS diharapkan dapat melaporkan hasil pengawasannya sesuai dengan fakta di lapangan tanpa ada sesuatu yang ditutupinya. DPS sebagai pengawas bank harus merasa selalu diawasi oleh Allah, sehingga segala aktivitas pengawasannya dapat benar-benar objektif dan mau mengungkapkan sekecil apapun pelanggaran Bank Syariah terhadap prinsip shari'ah. DPS di BPD DIY Syariah yang mempunyai latar belakang sebagai ulama dan ketua badan wakaf UII, penulis menilai bahwa keduanya mempunyai kejujuran yang tinggi.

Dalam hal kompetensi, DPS harus mempunyai kemampuan dan *skill* yang tinggi terutama dalam bidang hukum Islam dan perbankan shari'ah. Persyaratan kapabilitas bagi anggota DPS merupakan syarat mutlak yang paling urgen dan harus dipenuhi. Kapabilitas anggota DPS sangat berpengaruh terhadap kualitas kinerjanya. Bagaimana mungkin

²⁹ Harahap, *Unsur Agama*, 102.

bisa optimal kinerja anggota DPS, jika tidak cakap dalam bidang ilmu yang berkaitan dengan objek pengawasannya. Beberapa Bank Syariah seringkali mengangkat anggota DPS bukan karena kapabilitasnya, tetapi hanya ketokohnya di mata masyarakat. Padahal belum tentu tokoh masyarakat tersebut mempunyai kemampuan dalam bidang hukum Islam dan perbankan shari'ah. Bank Syariah hanya berdalih karena kelangkaan SDM yang mumpuni dalam kedua bidang tersebut.

Kelangkaan ini disiasati oleh BPD DIY Syariah dengan menunjuk dua anggota DPS yang mempunyai kapabilitas dalam bidang hukum Islam dan perbankan shari'ah. Meskipun kualitas dua bidang keilmuan ini tidak dimiliki sama kuat oleh anggota DPS. Seperti halnya pada Thoha Abdurahman, beliau adalah seorang ulama yang mempunyai kapabilitas dalam hukum Islam dan perbankan shari'ah, meskipun kualitas kemampuannya dalam bidang hukum Islam lebih tinggi dibanding kemampuannya dalam bidang perbankan shari'ah. Sedangkan Syafarudin Alwi sebagai seorang akademisi di bidang ekonomi, beliau juga mempunyai kemampuan di bidang hukum Islam dan ekonomi serta perbankan shari'ah, namun kemampuannya di bidang ekonomi dan perbankan shari'ah lebih menonjol dibanding kemampuannya dalam bidang hukum Islam. Namun, karena kedua anggota ini bekerja dalam satu tim, maka setiap anggota dapat saling menutupi kekurangan dari anggota lain. Kapabilitas yang dipersyaratkan untuk menjadi anggota DPS telah dipenuhi dengan baik oleh kedua anggota DPS ini.

Hal terakhir yang dapat menentukan efektivitas pengawasan DPS adalah mekanisme pengawasan yang baku dan teruji. Mekanisme pengawasan yang diterapkan oleh DPS pada BPD DIY Syariah lebih menitik beratkan pada metode uji sampel. Uji sampel yang dilaksanakan setiap seminggu sekali dengan metode pengambilan sampel secara acak ini menurut anggota DPS adalah metode yang sangat efektif. Dengan metode uji sampel, sekecil apapun pelanggaran terhadap prinsip shari'ah akan dapat teridentifikasi. DPS juga memperkuat hasil uji sampel dengan memintai keterangan kepada manajemen bank terkait pelaksanaan produk Bank Syariah.

Di satu sisi mekanisme pengawasan yang diterapkan oleh DPS telah sesuai dengan mekanisme pengawasan yang telah diatur dalam PBI No 11/33/2009. Hanya saja, metode uji sampel yang dilakukan oleh DPS kurang mendalam. Uji sampel yang dilakukan oleh DPS setiap minggunya hanya memeriksa kelengkapan berkas-berkas akad. Mestinya DPS harus lebih aktif, yaitu dengan memeriksa validitas berkas-berkas yang ada dalam akad tersebut, karena ada kemungkinan berkas yang fiktif.

Langkah-langkah seperti di atas harus dilakukan oleh DPS demi memperkuat hasil pengawasannya. Memang langkah tersebut berat dilakukan oleh DPS, mengingat kesibukan DPS di luar BPD DIY Syariah. Namun, jika tidak dilakukan, efektivitas pengawasan DPS akan dipertanyakan. Selama ini DPS terkesan sangat percaya terhadap apa yang tertulis dalam berkas akad dan keterangan dari staf BPD DIY Syariah. Hal ini bisa berdampak fatal terhadap ke-shari'ah-an BPD DIY Syariah. Misalnya, hasil penelitian yang dilakukan oleh Anda Saputra pada awal tahun 2012 menyebutkan bahwa pembiayaan *muḍārabah* BPD DIY Syariah lebih banyak disalurkan pada koperasi simpan pinjam dan BMT, padahal menurut regulasi BI pembiayaan *muḍārabah* diperuntukkan bagi suatu proyek tertentu.³⁰

Dari uraian mengenai lima indikator efektivitas pengawasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPS pada BPD DIY Syariah masih kurang efektif. Meskipun dari lima indikator efektivitas pengawasan, empat di antaranya telah terpenuhi dengan baik, namun indikator terakhir yaitu mekanisme pengawasan belum sepenuhnya teruji dengan baik. Beberapa kelemahan dalam mekanisme pengawasan masih ditemukan, sehingga terjadi pelanggaran.

Penerapan Manajemen Pengawasan

Manajemen pengawasan yang setidaknya meliputi empat hal utama, antara lain: perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan

³⁰ Anda Saputra, *Manajemen Risiko Pembiayaan Muḍārabah: Studi pada BPD DIY Syariah* (Tesis-Jurusan Hukum Islam Konsentrasi Keuangan dan Perbankan Syariah PPs UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2012), 112.

pengawasan. Keempatnya adalah faktor penunjang dalam kesuksesan pengawasan Bank Syariah. DPS sebagai pelaksana pengawasan kepatuhan bank terhadap prinsip shari'ah diharap mampu menjalankan pengawasan itu dengan sebaik-baiknya. Aplikasi manajemen pengawasan menjadi penting melihat peran yang begitu strategis yang dipikul oleh DPS. Manajemen pengawasan ini akan menuntun dan memberi arah kebijakan pengawasan DPS.

Pada tingkat perencanaan, DPS semestinya memiliki perencanaan strategis dalam pengawasan Bank Syariah. Perencanaan ini menjadi modal utama bagi DPS untuk menjalankan fungsinya dengan baik. Perencanaan menjadi alat ukur sejauh mana pengawasan dapat dilakukan dengan baik dan maksimal. Perencanaan menjadi arahan bagi DPS untuk melakukan pengawasan, baik pengawasan yang bersifat periodik maupun pengawasan yang bersifat insidental. Perencanaan ini meliputi penentuan program, arah dan tujuan dari program itu, dan waktu pelaksanaan program.³¹

Data yang ada menggambarkan bahwa perencanaan ini belum sepenuhnya dilakukan oleh DPS. DPS masih bekerja secara sporadis, pengawasan dilakukan tanpa program dan tujuan yang jelas. Perencanaan ini tidak dilakukan karena DPS umumnya tidak memiliki waktu cukup untuk melakukannya, di samping kewenangan, dan sarana prasarana yang tidak memadai.

Perencanaan ini sangat penting bagi DPS, karena dapat bekerja secara terencana dan dapat diukur hasil pekerjaannya dengan membandingkan program yang direncanakan dengan realisasi program. Dalam perencanaan ini, DPS perlu memperhatikan dua aspek; kebutuhan dan kelayakan serta analisis SWOT (kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan).³²

Kedua hal ini perlu diperhatikan agar DPS tidak melampaui batas kewenangannya dan bertindak sesuai dengan kemampuannya. Perencanaan yang baik juga harus melewati beberapa tahapan, yaitu: 1). Didasarkan pada sebuah keyakinan bahwa apa yang dilakukan itu baik, 2). Dipastikan betul bahwa sesuatu yang dilakukan banyak manfaatnya,

³¹ al-Amin, *Manajemen Pengawasan*, 43.

³² Hafiduddin, *Manajemen Shari'ah*, 85.

3). Didasarkan pada ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan apa yang akan dilakukan, 4). Dilakukan studi banding (*benchmarking*), dan 5). Dipikirkan prosesnya.³³

Poin ini menegaskan bahwa seorang anggota DPS harus dibekali dengan ilmu pengetahuan shari'ah dan perbankan, karena untuk menjalankan fungsinya dengan baik, dia harus tahu seluk-beluk yang diawasi. Untuk itu, perlu peningkatan pengetahuan anggota DPS baik melalui pendidikan, pelatihan, studi banding, dan sebagainya.

Pada tahap pelaksanaan, perencanaan yang telah ditetapkan dijalankan dengan sebaik-baiknya. Pada tahap ini, sikap jujur, sungguh-sungguh, dan tanggung jawab harus selalu melekat pada diri anggota DPS, sehingga pengawasan yang dilakukan DPS berjalan dengan maksimal dan DPS tidak terpengaruh dengan kepentingan dan permintaan pihak lain. Kejujuran dan tanggung jawab akan mengantarkan kepada pengawasan yang objektif dan bertanggung jawab. Harapannya, Bank Syariah betul-betul menjalankan prinsip shari'ah.

Pelaksanaan pengawasan yang memuat aktivitas, lokasi, evaluasi, dan *feedback* umumnya sudah dijalankan oleh DPS. DPS melakukan pengawasan secara insidental dan terkadang melakukan pengawasan mendadak ke kantor cabang. Hasil pengawasan selanjutnya dievaluasi oleh anggota DPS dan dimintakan konfirmasi ke manajemen bank. Konfirmasi ini perlu dilakukan agar ada *feedback* sehingga hasil pengawasan adalah fakta, bukan dugaan semata.

Pengawasan yang kedua adalah pengawasan yang datang dari luar. Pengawasan dari luar ini akan membantu pengawasan dari dalam, sehingga hasilnya lebih efektif. Pengawasan ini sebaiknya disusun bersamaan dengan penyusunan perencanaan program, sehingga pengawasan menjadi alat kontrol bagi pelaksanaan program.

Tahap selanjutnya setelah pelaksanaan pengawasan adalah pengawasan terhadap kinerja pengawasan. Pengawasan terhadap kinerja DPS ini dilakukan oleh DSN dan Bank Indonesia. Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, fungsi dari DPS adalah

³³ Ibid., 91.

menjalankan fungsi pengawasan terhadap fatwa yang dikeluarkan DSN. Bank Indonesia dan DSN, menurut teori manajemen, harus melakukan auditing dan saran. Jika dalam audit ditemukan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPS, DSN dan BI dapat menegurnya atau merekomendasi terhadap pihak yang berwenang. Namun sayang, DSN belum pernah mengaudit kinerja DPS. Demikian juga Bank Indonesia tidak melakukan audit terhadap kinerja pengawasan DPS.

Ke depan, jika manajemen pengawasan ini akan diterapkan, perlu pengawasan terhadap kinerja DPS, sehingga DPS dapat bekerja secara maksimal. Namun hal ini dapat terwujud jika ada dukungan dari hal-hal lain, seperti kualitas pengawas, tersedianya sarana dan prasarana dan biaya yang memadai, honorarium yang layak, dan sebagainya.

Catatan Akhir

Secara umum DPS di BPD DIY Syariah telah menjalankan tugasnya dalam bidang pengawasan sesuai dengan pedoman pengawasan yang ada dalam PBI No.11/33/PBI/2009. Hanya saja, DPS tidak melakukan sampling berkas akad secara acak sesuai dengan PBI. Berkas yang diperiksa oleh DPS setiap minggunya adalah berkas yang sudah dipersiapkan oleh staf bank. Hal ini memungkinkan adanya kecurangan, dengan menyiapkan materi sampling berkas hanya yang sesuai dengan prinsip shari'ah saja.

Dengan metode pengawasan yang menitikberatkan pada penelitian berkas akad, pengawasan yang dilakukan oleh DPS di BPD DIY Syariah kurang efektif. Terbukti masih adanya penyimpangan akad dari regulasi DSN dalam bank tersebut. Perencanaan pengawasan juga tidak berjalan dengan baik. Pengawasan yang dilakukan oleh DPS masih dilakukan secara sporadis tanpa adanya perencanaan yang matang.

Dari temuan penelitian ini, diharapkan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) memperbaiki regulasi pedoman pengawasan bagi DPS, terutama dalam hal metode pengawasan. Selama ini, DPS hanya wajib mendatangi Bank Syariah yang diawasinya minimal sebulan sekali dan melakukan uji berkas akad enam bulan sekali. Dengan regulasi seperti ini, mustahil bagi DPS bisa melakukan pengawasan secara komprehensif

terlebih pada Bank Syariah besar yang memiliki banyak cabang yang tersebar di berbagai daerah di Indonesia.

Pengawasan yang baik akan menghasilkan Bank Syariah yang benar-benar patuh dan menjalankan prinsip shari'ah dalam operasionalnya, sehingga shari'ah tidak hanya sebagai embel-embel pada nama bank saja tetapi juga diimplementasikan dalam sistem operasionalnya. Mengingat masyarakat Muslim di Indonesia masih skeptis terhadap Bank Syariah, terbukti masih rendahnya *market share* Bank Syariah dibanding bank konvensional. Padahal penduduk Indonesia mayoritas beragama Islam. Apabila sektor pengawasan shari'ah tidak diperbaiki secepatnya, maka sulit rasanya bagi Bank Syariah untuk bisa menandingi *market share* bank konvensional.

Daftar Rujukan

- Abdurahman, Thoha. *Wawancara*. Yogyakarta 14 Februari 2012.
- *Wawancara*. Yogyakarta 15 Februari 2012.
- Agustianto. "Optimalisasi Dewan Pengawas Syariah", dalam <http://agustianto.niriah.com/2008/04/25/Diakeses> pada tanggal 30 Oktober 2011.
- "Revitalisasi Syariah Compliance" dalam <http://agustianto.niriah.com/2009/10/23/Diakses> pada tanggal 2 November 2011.
- al-Amin, Mufham. *Manajemen Pengawasan*. Ciputat: Kalam Indonesia, 2006.
- Alwi, Syafaruddin. *Wawancara*. Yogyakarta 13 Maret 2012.
- *Wawancara*. Yogyakarta 6 Maret 2012.
- Ani. *Wawancara*. Yogyakarta 4 Maret 2012
- Delorenzo, Yusuf Talal. *Islamic Asset Management: Forming the Future for Sharia Compliant Investment Strategies* (London: Euromoney Books, 2004).
- Hafidhuddin, Didin dan Tanjung, Hendri. *Manajemen Syariah dalam Praktik*. Jakarta: Gema Insani Press, 2003.
- Harahap, Sofyan Safri. *Unsur Agama dalam Sistem Pengawasan*. Medan: FE USU, 1990.

- Hâshimî (al), Marḥûm Sayyid Aḥmad. *Mukhtâr al-Aḥâdîth wa al-Ḥukm al-Muḥammadiyah*. Kairo: Dâr al-Nashr al-Miṣrîyah, t.th.
- Hidayati, Maslihati Nur. “Dewan Pengawas Shari’ah dalam Sistem Hukum Perbankan”, dalam *Lex Jurnalica*, Vol. 6 No. 1, 2008.
- Murhani, Suriansyah. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Laksbang Meditama, 2008.
- Observasi di Kantor DPS BPD DIY Syariah, 15 Februari 2012.
- Penyusun, Tim. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008.
- Saputra, Anda. *Manajemen Risiko Pembiayaan Muḍârabah: Studi pada BPD DIY Syariah*. Tesis-Jurusan Hukum Islam Konsentrasi Keuangan dan Perbankan Syariah PPs UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2012.
- Yusni. *Wawancara*. Yogyakarta 5 Maret 2012.